Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 118 **Omgevingsrecht**

33 962 **Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)**

Nr. 18 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2015

Afgelopen zomer heeft u het wetsvoorstel voor de Omgevingswet ontvangen[1]. Inmiddels is ook de uitwerking hiervan in de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) in volle gang. Dit is de volgende stap in de stelselherziening van het omgevingsrecht. U heeft in het verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel aangegeven graag meer inzicht te krijgen in deze uitwerking. Met deze brief wil het kabinet gehoor geven aan dit verzoek.
Over de hoofdlijnen[2] en de planning[3] van de AMvB's bent u al eerder per brief geïnformeerd. In de voorliggende brief wil het kabinet verder ingaan op de inhoud en verbeteringen die worden beoogd in de AMvB's. De AMvB's zelf zijn nu nog in opbouw en dat loopt nog door tot eind 2015, zoveel mogelijk in samenspraak met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Gedurende het ontwikkelproces wordt een aantal belangrijke keuzes getoetst in botsproeven. Hierin wordt de uitwerking van de regels getoetst aan de hand van praktijkcasussen. Het opstellen van de AMvB's wordt gevolgd door een zorgvuldig proces van brede maatschappelijke consultatie en de formele effectentoetsen. De ontwerpAMvB's zullen, wanneer deze gereed zijn, in voorhang aan uw Kamer worden voorgelegd.
Er is dus nog veel werk te doen om te komen tot voldragen AMvB's. Tegelijkertijd zijn in de afgelopen periode wel belangrijke beleidskeuzes gemaakt en lijnen uitgezet met betrekking tot het opstellen van de uitvoeringsregels. In deze brief kunnen op basis hiervan de contouren worden geschetst van de regelgeving die het kabinet voor ogen heeft. De brief gaat eerst in op de doelen van de stelselherziening. Vervolgens wordt de doorwerking in de vier beoogde AMvB's geschetst. Ten slotte gaat deze brief in op een aantal doorsnijdende thema's.

[1] Kamerstuk 33 962, nrs. 1–3.
[2] Brief van 17 juni 2014, Kamerstuk 33 118, nr. 16.
[3] Brief van 1 oktober 2014, Kamerstuk 33 118, nr. 17.

kst-33118-18
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Naast het opstellen van de AMvB's loopt op vijf terreinen een verdergaande beleidsvernieuwing. Het gaat dan over natuur, grondeigendom, bodem, geluid en ammoniak en veehouderij. Voor natuur loopt dit via het nu aanhangige voorstel voor de Wet natuurbescherming. De andere onderwerpen worden apart uitgewerkt in aanvullingswetten en -AMvB's die bij inwerkingtreding opgaan in het stelsel van de Omgevingswet. Deze aanvullingswetsvoorstellen worden separaat ingediend bij uw Kamer. Dit geeft ruimte voor een gerichte behandeling van deze beleidsvernieuwingen in uw Kamer. Met betrekking tot de milieuthema's en tot grondeigendom wil het kabinet uw Kamer in het voorjaar per brief nader informeren. De onderhavige brief gaat niet inhoudelijk in op deze onderwerpen.

Doelen

De AMvB's zijn een belangrijk onderdeel voor het concreet verwezenlijken van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, namelijk het met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang:
- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

In de AMvB's krijgen ook de verbeterdoelen van de stelselherziening verder vorm, zoals die zijn verwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet:
- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Het totale stelsel van wet, AMvB's en ministeriële regelingen moet ertoe leiden dat de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen worden bereikt. Dit is een zoekproces, dat steeds vraagt om het herijken van de balans tussen de verschillende belangen die samen komen in de regelgeving. Daarbij wordt opgemerkt dat het realiseren van de doelen niet alleen gelegen is in nieuwe regelgeving, maar ook in de bredere gedragsverandering bij initiatiefnemers en bestuursorganen die deze vernieuwing ondersteunt. Het gaat dan om zaken als meer inzet op participatie van belanghebbenden, meer samenwerking binnen en tussen organisaties en meer meedenken met de initiatiefnemer. Hiertoe wordt een uitgebreid implementatieprogramma opgezet en loopt een stimuleringstraject met het programma Nu al Eenvoudig Beter.

Concreet worden in de AMvB's algemene regels gesteld voor initiatieven in de fysieke leefomgeving en worden kaders gegeven voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Daarnaast wordt met instructieregels sturing gegeven aan de manier waarop bestuursorganen hun besluiten nemen en rekening houden met de te borgen belangen in de leefomgeving, zoals gezondheid, veiligheid en natuur. Ook worden de procedurele regels van de wet waar nodig verder uitgewerkt. Bij al deze onderdelen klinken de maatschappelijke doelen en de verbeterdoelen door. U kunt dit teruglezen bij de uitwerking van de AMvB's hieronder en

bij de doorsnijdende thema's. Over het vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak eerst nog het volgende.

Integratie en harmonisatie

Bij het uitwerken van de AMvB's wordt de kwaliteit van de leefomgeving geborgd, zonder onnodige obstakels op te werpen. Een aantal van die huidige obstakels zit in specifieke regels. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorschriften die we met de kennis van nu anders zouden formuleren of slimmer toespitsen op de daadwerkelijk te beschermen belangen. Een belangrijk obstakel zit echter niet in de inhoud van losse regels, maar wordt veroorzaakt door de huidige, complexe stapeling van het geheel aan regels. Door sectorale versplintering, gelaagdheid in wetgevingsniveau en inhoudelijke en procedurele verschillen, is de wetgeving zelf een remmende factor geworden. Alleen al op het gebied van de fysieke leefomgeving dat het wetsvoorstel voor de Omgevingswet nu bestrijkt, zijn regels te vinden in 62 AMvB's en 70 ministeriële regelingen. Door al die bomen kunnen burgers, bedrijven en overheden het bos niet meer zien. Dit komt de kwaliteit van de leefomgeving niet ten goede.
Een belangrijke winst van de nieuwe uitvoeringsregelgeving zit daarom in de verbetering van de ordening, de stroomlijning en harmonisatie van regelgeving. Regels worden vindbaar bij elkaar gebracht en op elkaar afgestemd. Onnodige verschillen uit de bestaande wetgeving worden weggenomen, bijvoorbeeld in het begrippenkader. Het huidige omgevingsrecht kent vele begrippen en definities die wel op elkaar lijken, maar die net anders zijn verwoord of net niet dezelfde lading dekken. Dit komt vaak omdat ze een verschillende achtergrond hebben. Een voorbeeld zijn de vele begrippen met de term «waarde»: streefwaarde, richtwaarde, drempelwaarde, referentiewaarde en voorkeurswaarde. Naast deze harmonisatie wordt ook de gelaagdheid van het omgevingsrecht aangepakt, onder meer door de keuze om alle inhoudelijke normstelling vast te leggen in de AMvB's. Dit vergroot de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht, maar maakt ook de tijdige implementatie van Europese richtlijnen gemakkelijker. Dit is een grote schoonmaak van de regelgeving, waardoor het huis leefbaar wordt voor de bewoners.

Net zoals bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet worden de nieuwe AMvB's vanaf de basis opnieuw ontwikkeld en opgebouwd. De geldende EU-richtlijnen worden volledig geherimplementeerd. Alle onderwerpen uit de bestaande regelgeving worden onder handen genomen. Daarbij is het kader van het wetsvoorstel bepalend voor de inhoud en richting van de AMvB's. Omdat voor het opstellen en afronden van de AMvB's een stabiel wetsvoorstel nodig is, verzoekt het kabinet u om niet te wachten met de behandeling van het wetsvoorstel tot het moment dat de AMvB's zijn afgerond.

Doelgroepenbenadering

Met de brief van 17 juni 2014 bent u reeds geïnformeerd over de voorgenomen indeling in AMvB's en over de uitgangspunten die hierbij worden gehanteerd. Belangrijk is dat wordt aangesloten bij de wens van het bedrijfsleven en het bevoegd gezag om de regels per doelgroep (burgers, bedrijven en overheden) bij elkaar te brengen. Een burger of bedrijf hoeft dus niet meer allerlei sectorale AMvB's te doorzoeken om te bepalen welke eisen van toepassing zijn op zijn initiatief. Concreet betekent dit een stelsel met vier nieuwe AMvB's:

- Het Omgevingsbesluit bevat zowel algemene als procedurele bepalingen die voor alle doelgroepen relevant zijn, dus voor zowel burgers en bedrijven, als overheden.

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt inhoudelijke normen aan het handelen van bestuursorganen.
- Het Besluit activiteiten leefomgeving stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan met name milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de leefomgeving. Dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, maar met name op bedrijven.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan bouwwerkgerelateerde activiteiten in de leefomgeving. Ook dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, met name op burgers en bedrijven.

Hieronder worden de inhoud van de vier nieuwe AMvB's en de beoogde verbeteringen verder uitgewerkt.

A. Het Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit werkt de instrumenten van de Omgevingswet uit in procedures en algemene bepalingen. Het besluit werkt uit welke voorbereidingsprocedure geldt voor welke omgevingsvergunning en wie daarbij het bevoegd gezag is. Het geeft daarnaast bepalingen voor onder meer grondexploitatie en de milieueffectrapportage. Deze bepalingen van het Omgevingsbesluit zijn van belang voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid. Het bij elkaar brengen en harmoniseren van deze bepalingen en procedures is een belangrijke winst van dit besluit. Daarnaast zijn er specifieke punten waarop verdere verbetering of deregulering mogelijk is. Deze worden hieronder verder toegelicht.
Van de huidige regelgeving gaan in elk geval 150 artikelen uit zeventien AMvB's (deels) op in het Omgevingsbesluit, waaronder het Besluit milieueffectrapportage, het Besluit ruimtelijke ordening en het Besluit omgevingsrecht.

A1. Vergunningplichten naar algemene regels

In het Omgevingsbesluit worden de vergunningplichtige categorieën van activiteiten uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geconcretiseerd. Dat zullen er minder zijn dan in de huidige regelgeving door het uitgangspunt dat vergunningen waar mogelijk worden vervangen door algemene regels. Met algemene regels hoeven initiatiefnemers niet eerst een procedure te doorlopen, maar kunnen ze direct aan de slag, zolang ze aan de regels voldoen. Dit draagt bij aan de snelheid en de vermindering van de lastendruk. Net als vergunningen, moeten algemene regels worden gehandhaafd. Belanghebbenden hebben daar ook positie in door het bevoegd gezag waar nodig om handhaving te verzoeken.
De afgelopen jaren is al een grote slag gemaakt in het vervangen van vergunningen, onder meer in het kader van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Zo is het aantal milieuvergunningplichtige bedrijven gedaald van zo'n 400.000 naar zo'n 22.000. Ook bij de watervergunning zijn grote stappen gezet. Daarmee is in veel gevallen de grens bereikt.

In het kader van het Omgevingsbesluit is een beperkt aantal categorieën van activiteiten geïdentificeerd waar een gehele of gedeeltelijke verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels nog mogelijk is. Een grote verschuiving is nog mogelijk bij de bouwactiviteit. Ook hier is het aantal vergunningplichtige activiteiten de afgelopen jaren al aanzienlijk afgenomen, onder meer door verruiming van het bouwvergunningsvrij bouwen en de vervanging van de gemeentelijke sloopvergunning door een meldingsplicht. De ervaringen hiermee zijn positief. Dit aantal kan nog verder worden teruggebracht.

Vooruitlopend op de Omgevingswet wordt een stelsel van verbeterde kwaliteitsborging in de bouw geïntroduceerd (naar verwachting in 2016). Zoals aangekondigd in de beleidsbrief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 16 juni 2014 is hiertoe is een separaat wetsvoorstel in voorbereiding[4]. Dit wetsvoorstel zal apart met uw Kamer worden besproken. Met dit voorstel ontstaat meer ruimte voor private borging van de technische kwaliteit van bouwwerken. Daarmee ontstaat ook ruimte voor een verdere verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels voor wat de technische aspecten van een bouwactiviteit. De mogelijkheden hiertoe worden nog nader uitgewerkt.

Naast de bouwactiviteiten wordt ook een aantal andere verschuivingen naar algemene regels gerealiseerd:

- Brandveilig gebruik (naar verwachting zo'n 3.000 aanvragen per jaar).
- Bepaalde activiteiten in beperkingengebieden voor een waterstaatswerk, zoals het verwijderen van houtbeplantingen, bepaalde ontgravingen, de bouw van bedieningsgebouwen en kleine, ondersteunende kunstwerken (afname nog te bepalen).
- Bepaalde activiteiten in beperkingengebieden voor een hoofdspoorweg, zoals beplantingen, kabels en leidingen (naar verwachting zo'n 1.100 aanvragen per jaar). Deze laatste wijziging wordt nu al ingezet onder de Spoorwegwet[5].
- Voor lozingsactiviteiten wordt de systematiek van vergunningplicht omgekeerd. In de huidige regelgeving geldt altijd een vergunningplicht, tenzij een activiteit bij AMvB hiervan is vrijgesteld. In de nieuwe AMvB's geldt alleen een vergunningplicht waar die concreet is aangewezen. In andere gevallen gelden algemene regels of geen regels. Hiermee wordt een onbedoeld effect van de huidige regelgeving weggenomen, dat ook kleinere gevallen, waar een vergunning geen adequaat instrument is, eigenlijk vergunningplichtig zouden zijn.
- Naar de mogelijkheden voor verschuiving rondom beperkingengebieden bij rijkswegen wordt nog nader gekeken.

Bij de overblijvende gevallen blijft een vergunning wenselijk. In een aantal gevallen vloeit dit voort uit een Europese verplichting (bijvoorbeeld de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies). In andere gevallen geldt een inhoudelijke overweging, namelijk dat eventuele gevolgen onomkeerbaar zouden zijn (zoals het slopen van een monument), of omdat algemene regels te ingewikkeld zouden worden als alle complexe uitzonderingsgevallen zouden moeten worden gedekt.

A2. Procedure omgevingsvergunning

Het wetsvoorstel gaat uit van de hoofdregel dat aanvragen van een omgevingsvergunning worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure van acht weken. Deze procedure kent geen verplicht moment van inspraak. Op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen is in bepaalde gevallen wel inspraak verplicht. Voor welke vergunningplichten de uitgebreide voorbereidingsprocedure gaat gelden (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb), wordt nog nader uitgewerkt.

---

[4] Brief van 16 juni 2014, Kamerstuk 32 757, nr. 101.

[5] Dit op grond van de Wet van 19 november 2014 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging» en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer (Stb. 2015, 9).

A3. Bevoegd gezag omgevingsvergunning

De meeste vergunningaanvragen gaan over één activiteit. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de huidige bevoegdheidsverdeling hierbij gelijk blijft. In het merendeel van de gevallen is en blijft de gemeente het bevoegd gezag[6]. Op twee punten is het kabinet voornemens om wel te komen tot een verschuiving van bevoegdheden. Deze worden de komende periode verder uitgewerkt. Het gaat ten eerste om vereenvoudiging van de bevoegdheidsverdeling rondom milieubelastende activiteiten. Hier geldt nu nog een complexe, historisch gegroeide verdeling tussen provincies en gemeenten. In het Omgevingsbesluit beoogt het kabinet om in overleg met gemeenten en provincies te komen tot een verdeling die eenvoudiger en begrijpelijker is. Een uitgangspunt daarbij is het voorstel dat is gedaan in het kader van het wetsvoorstel VTH[7] om de provincie in alle gevallen bevoegd gezag te maken voor Seveso-inrichtingen[8].
Een tweede punt waar een verschuiving wordt bezien, zijn kleine ontgrondingen op land. Met gemeenten en provincies wordt onderzocht of een verschuiving van bevoegdheid van de provincie naar de gemeente mogelijk is en voordelen heeft.

In sommige gevallen wordt een vergunning aangevraagd voor meerdere activiteiten tegelijk (een zogenaamde «meervoudige aanvraag»). Ook in deze gevallen is de gemeente in beginsel bevoegd gezag, of het waterschap bij wateractiviteiten. Hierbij hanteert het Omgevingsbesluit een systematiek die vergelijkbaar is met die van de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit betekent dat het bevoegd gezag ook bij meervoudige vergunningen voor het merendeel van de gevallen niet of nauwelijks verandert.
De situatie verandert wel voor activiteiten die voorheen niet onder de Wabo vielen, zoals beperkingengebiedactiviteiten. In de huidige regels wordt een vergunning om in deze gebieden een activiteit te mogen uitvoeren verleend door de Minister van IenM. Nu verschuift deze bevoegdheid bij een gelijktijdige aanvraag van een vergunning voor andere activiteiten naar de gemeente. Het voormalig bevoegd gezag blijft wel nauw betrokken via de figuur van advies met instemming (zie

---

[6] De gemeente wordt alleen in de volgende gevallen niet het bevoegde gezag voor aanvragen voor één activiteit in de leefomgeving:
- De waterschappen zijn bevoegd gezag voor wateractiviteiten in regionale wateren.
- De provincie is bevoegd gezag voor vergunningen voor de reguliere Natura 2000- en de flora- en fauna-activiteiten, voor gesloten stortplaatsen, voor beperkingengebiedactiviteiten bij burgerluchthavens van regionale betekenis en bij lokaal spoor, voor grote industriële grondwateronttrekkingen, voor grondwateronttrekkingen voor warmte / koude-opslag en voor openbare drinkwatervoorziening, voor afwijkactiviteiten van provinciaal belang (afwijking van het omgevingsplan), voor vergunningen op grond van de provinciale omgevingsverordening en voor ontgrondingen op land (behoudens de mogelijk naar gemeenten te verschuiven kleine ontgrondingen).
- Het Rijk is bevoegd gezag voor de Natura 2000- en de flora- en fauna-activiteit van nationaal belang, voor omgevingsvergunningen in zee, voor milieubelastende activiteiten m.b.t. een mijnbouwerk en milieubelastende defensieactiviteiten, voor beperkingengebiedactiviteiten bij rijkswegen, bij hoofdspoorwegen, bij de luchthaven Schiphol en bij andere burgerluchthavens van nationale betekenis, voor ontgrondingen in de rijkswateren, voor individuele activiteiten van nationaal veiligheidsbelang op aanvraag, voor wateractiviteiten in rijkswateren, voor mijnbouwactiviteiten, voor beperkingengebiedactiviteiten rond mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk en voor afwijkactiviteiten van nationaal belang (afwijking van het omgevingsplan).

[7] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), Kamerstuk 33 872.

[8] Dit is het volledige door een exploitant beheerde gebied als bedoeld in bijlage I van de Seveso-richtlijn, waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in één of meer installaties, met inbegrip van bijbehorende infrastructuur en activiteiten.

hieronder). Het voordeel voor de initiatiefnemer is dat deze te maken heeft met maar één bevoegd gezag.

Een aantal activiteiten wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen als een zogenaamde «magneetactiviteit». Dat is een activiteit die, als hij onderdeel is van een meervoudige vergunningaanvraag, alle activiteiten naar zich toe trekt en belegt bij het bevoegd gezag van de magneetactiviteit. Een Seveso-inrichting is bijvoorbeeld een magneetactiviteit, waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Als een vergunning wordt aangevraagd voor het oprichten van een Seveso-inrichting met een bouwactiviteit, komt deze dus bij de provincie te liggen.
Er wordt terughoudend omgegaan met het aanwijzen van magneetactiviteiten. Als criteria voor het aanwijzen van een magneetactiviteit gelden overwegingen als complexiteit en schaalgrootte. Aan de hand hiervan worden de volgende magneetactiviteiten aangewezen:
- milieubelastende activiteiten m.b.t. IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen voor zover de provincie bevoegd gezag is;
- individuele activiteiten van nationaal veiligheidsbelang (Rijk beoogd bevoegd gezag);
- mijnbouwactiviteiten en beperkingengebiedactiviteit mijnbouwinstallaties in waterstaatswerken (Rijk beoogd bevoegd gezag);
- afwijkactiviteit van provinciaal / nationaal belang (provincie respectievelijk Rijk beoogd bevoegd gezag);
- complexe ontgrondingen op land (provincie beoogd bevoegd gezag).

A4. Adviesrechten bij de omgevingsvergunning

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet gaat uit van vertrouwen dat partijen elkaar waar nodig tijdig betrekken bij besluitvorming, maar kent daartoe ook een aantal waarborgen. Twee belangrijke waarborgen bij de omgevingsvergunning zijn advies en advies met instemming.
Advies wordt gegeven door bestuursorganen en specifieke adviesorganen, omdat dit wenselijk is vanuit hun specifieke deskundigheid of hun verantwoordelijkheid voor een betrokken belang. Het bevoegd gezag kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht alleen gemotiveerd van het advies afwijken. Voor adviesorganen blijven de huidige adviesrechten voor omgevingsvergunningen in stand, zoals de veiligheidsregio in gevallen met een verhoogd groepsrisico, zoals bij chemische installaties. Ook bestuursorganen die in de huidige wetgeving een adviesrecht hebben, behouden deze in het nieuwe stelsel, zoals het waterschap voor provinciale grondwateronttrekkingen.

Instemming betekent dat de vergunning voor een activiteit niet kan worden verleend door het bevoegd gezag zonder de instemming van het adviserende bestuursorgaan. Bij instemming geldt verder de regel dat deze alleen mag worden onthouden op grond van de belangen waarvoor het instemmingsrecht is toegekend. Uitgangspunt is dat geen nieuwe instemmingsrechten worden gegeven of bestaande rechten ontnomen[9].

[9] De volgende instemmingsrechten worden verleend:
- Voor provincies bij de reguliere natuur- en flora- en fauna-activiteiten, beperkingengebiedactiviteiten bij luchthavens van regionale betekenis, lokale spoorwegen, activiteiten die volgen uit provinciale beheertaken (in het bijzonder de beperkingengebiedactiviteit provinciale weg), afwijkactiviteit van provinciaal belang van de regels van het omgevingsplan m.b.t. functietoekenning, door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen, bepaalde gevallen van opslag van afvalstoffen.
- Voor het Rijk bij natuur- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang, beperkingengebiedactiviteiten rond «droge» rijksinfrastructuur (rijkswegen, hoofdspoorwegnet, luchthavens van nationale betekenis), militaire luchthavens, mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk, afwijkingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving en rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische monumenten.

Deze mogelijkheid wordt daarmee alleen gegeven aan die bestuursorganen die op grond van de huidige regelgeving een verklaring van geen bedenkingen afgeven of waarvan de bevoegdheid voor vergunningverlening bij een meervoudige aanvraag van activiteiten bij een ander bestuursorgaan komt te liggen. Instemmingsrecht zal naar schatting bij minder dan 10% van de vergunningen gelden die jaarlijks worden aangevraagd.

Drie organisaties hebben gevraagd om nieuwe of aanvullende adviesrechten op de omgevingsvergunning. Het gaat voor de veiligheidsregio's om een aanvullend adviesrecht voor gevoelige functies als ziekenhuizen of evenemententerreinen. De gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD's) vragen adviesrecht met betrekking tot gezondheidsaspecten. VEWIN vraagt adviesrecht met betrekking tot drinkwater. Bij al deze partijen leeft de wens om de belangen die zij behartigen beter te borgen. Het kabinet wil aan deze wens zo goed mogelijk tegemoet komen en kiest voor een proactieve invulling. In overleg met deze partijen is gekeken naar wat nog meer nodig is voor een goede borging op het juiste moment. Adviesrecht bij de vergunningverlening is niet in alle gevallen het meest geschikte instrument.

Bij veiligheid geldt dat de belangen het beste gediend zijn als deze vroegtijdig worden betrokken in het proces van besluitvorming, dus al in het omgevingsplan. Dit kan worden geborgd door gemeenten de gerichte, inhoudelijke opdracht (een instructieregel) mee te geven om specifieke aspecten van veiligheid mee te wegen bij de totstandkoming van het omgevingsplan. Dit kan concreet vorm krijgen in een nieuwe manier waarop de instructieregel voor het groepsrisico wordt geformuleerd.
Voor de GGD's geldt op basis van de Wet publieke gezondheid dat het college van burgemeester en wethouders om advies vraagt aan de GGD, voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg. Dit artikel geldt ook voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar wordt hierbij nog niet breed toegepast. Dit zal in de toelichting bij de AMvB's verder worden onderstreept. Daarnaast wordt gedacht aan versterking van de mogelijkheden van gemeenten met het oog op voorzorg. Insteek daarbij is dat gemeenten onder voorwaarden maatregelen kunnen treffen rondom (nog) niet genormeerde risico's. Verder wordt gestreefd naar een bestuursakkoord tussen IPO, VNG en de GGD Nederland waarmee de betrokkenheid van de GGD's bij ontwikkelingen in de leefomgeving wordt vergroot.
Het drinkwaterbelang is reeds goed geborgd door de provinciale taak voor het beschermen van de kwaliteit van de regionale grond- en oppervlaktewateren en de instructieregels van het Rijk daarover. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is bovendien integraal onderdeel van de watertoets. Een adviesrecht van de drinkwaterbedrijven is dan ook niet nodig en past niet bij de terughoudende lijn voor nieuwe wettelijke adviesrechten.

A5. Grondexploitatie

De grondexploitatie is hoofdzakelijk geregeld in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Slechts een beperkt deel wordt uitgewerkt in het Omgevingsbesluit. De grondexploitatie komt sterk overeen met de huidige regeling voor grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Voor het kostenverhaal wordt uitgegaan van de onder de Wro beproefde visie dat kosten voor het realiseren van publieke voorzieningen worden verhaald op de eigenaren die ontwikkelen en die profiteren van die voorzieningen. Het verhalen van die kosten vindt plaats volgens de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Een belangrijke verbetering die wordt doorgevoerd, is het aanbrengen van een onderscheid tussen grondexploitatiekosten en de bijkomende kosten. In het Omgevingsbesluit worden als grondexploitatiekosten aangewezen: de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, grondwerken en de aanleg van fysieke voorzieningen. Bij bijkomende kosten gaat het onder meer om kosten van het gemeentelijk apparaat, tijdelijk beheer en rente. Het aangebrachte onderscheid geeft beter invulling aan het doel van de grondexploitatie, namelijk het verhalen van kosten van publieke voorzieningen. Onder de huidige situatie kan kostenverhaal nu ook plaatsvinden als er alleen sprake is van bijkomende kosten, zonder aanleg van publieke voorzieningen. Met de knip in het Omgevingsbesluit kunnen deze bijkomende kosten alleen worden verhaald als deze publieke voorzieningen wel worden aangelegd en sprake is van grondexploitatiekosten.

A6. Projectprocedure

Het projectbesluit is een instrument voor Rijk, provincie en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg van een hoofdweg of de versterking van een dijk. Het projectbesluit vervangt het huidige tracébesluit, het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, de projectplanprocedure uit de Waterwet en de rijkscoördinatieregeling. Bij het projectbesluit geldt verplichte publieksparticipatie. Het Omgevingsbesluit stelt procedurele vereisten rondom de stappen van de projectprocedure, zoals de voorkeursbeslissing.
In een projectbesluit kunnen niet alleen de vergunningen samenkomen van activiteiten die onderdeel worden van de Omgevingswet. Ook een aantal andere wetten kennen besluiten die samenhangen met activiteiten in de fysieke leefomgeving. In het Omgevingsbesluit wordt geregeld dat ook deze aangewezen besluiten onderdeel kunnen worden van een projectbesluit. Dit betekent dat de gehele procedure, inclusief zienswijzen, mer en beroep slechts één keer hoeft te worden doorlopen voor een project. Het gaat dan bijvoorbeeld om het plaatsen van borden en het aanbrengen van snelheidsbeperkingen op basis van de Wegenverkeerswet 1994. Uiteraard blijven de toetsingskaders van deze wettelijke voorschriften onverkort gelden wanneer deze worden opgenomen in het projectbesluit.

Bij infrastructuurprojecten uit de huidige Tracéwet blijft in specifieke situaties een voorkeursbeslissing gelden als verplichte stap in de projectprocedure. Dit zijn alle gevallen waarin sprake is van nieuwe aanleg van landelijke spoorwegen, hoofdwegen, hoofdvaarwegen en grootschalige uitbreidingen (meer dan twee rijstroken of doorgaande sporen). De voorkeursbeslissing is het politiek-bestuurlijk gedragen sluitstuk van een verkenning, waarin de voorkeursoptie wordt beschreven. Hiervoor is een plan-mer verplicht en zijn zienswijzen mogelijk.
Bij alle andere projectbesluiten, zoals het verleggen van een dijk of het uitbreiden van een haven is een voorkeursbeslissing facultatief. De wenselijkheid van een dergelijke tussenstap is afhankelijk van de grootte en complexiteit van het project en daarmee van de lokale situatie. Het bevoegd gezag bepaalt per geval of een voorkeursbeslissing voldoende toevoegt. Ook de eventuele maatschappelijke en politieke impact van het project spelen mee in deze overweging.

A7. Milieueffectrapportage

Op 25 april 2014 is de nieuwe Europese mer-richtlijn gepubliceerd[10]. Hieruit volgen voor de Nederlandse situatie onder meer aanvullende bepalingen voor de mer-beoordeling, kwaliteitsborging en het meewegen van milieufactoren als de risico's van rampen. Daarnaast is verduidelijkt dat de mer ziet op de menselijke gezondheid, biodiversiteit en klimaatverandering. De richtlijn moet op 16 mei 2017 zijn geïmplementeerd, dus vooruitlopend op de Omgevingswet. Daarom een separaat wetsvoorstel tot wijziging van de huidige Wet milieubeheer voorbereid. Dit wetsvoorstel doorloopt vanzelfsprekend het proces van parlementaire behandeling met uw Kamer. De voorschriften worden vervolgens overgenomen in de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit via de invoeringsregelgeving.

In het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is een aantal wijzigingen aangebracht die de rol van de mer als ondersteuning van besluitvorming en de positie van het bevoegd gezag daarbij moeten versterken. Hiertoe wordt de mer zoveel mogelijk aangesloten op de voorbereidingsprocedure van het te nemen besluit, waarin het bevoegd gezag ook belanghebbenden vroegtijdig betrekt. Ook wordt gebruik gemaakt van één uniforme mer-beoordelingsprocedure en zijn de te onderzoeken redelijke alternatieven scherper beschreven. Dit geheel moet ook zorgen voor minder onderzoekslasten.
Daarnaast wordt in het Omgevingsbesluit een aantal kleinere aanpassingen doorgevoerd, gericht op verbetering van het gebruiksgemak van de mer. Zo worden de lijsten voor aangewezen mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten samengevoegd. Hierdoor kunnen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag in één oogopslag zien waar zij aan toe zijn. Tot slot wordt opgemerkt dat ook de werkwijze van de commissie voor de milieueffectrapportage in het Omgevingsbesluit zal worden opgenomen. Uitgangspunt is dat deze werkwijze niet wordt aangepast ten opzichte van de bestaande praktijk. Ook de onafhankelijke positie van de commissie voor de milieueffectrapportage blijft op gelijke wijze geborgd.

A8. Toezicht en handhaving

Een voorstel voor nieuwe regels met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving ligt momenteel voor bij uw Kamer in de vorm van het wetsvoorstel VTH. Met de Invoeringswet- en regelgeving zullen de uitkomsten van de parlementaire behandeling worden opgenomen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

B. Besluit kwaliteit leefomgeving

Het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) brengt alle inhoudelijke regels voor bestuursorganen over de leefomgeving bij elkaar. Een omvangrijk deel van het Bkl betreft het stellen van instructieregels. Dit zijn regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Het gaat onder meer om inhoudelijke eisen aan omgevingsplannen, verordeningen en programma's, om regels over de uitoefening van taken en om beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Het Rijk stelt deze regels met het oog op onder meer een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, het beschermen en verbeteren van de gezondheid en het milieu, omgevingsveiligheid, het behoud van cultureel erfgoed, natuurbescherming en het beheer van infrastructuur. Daarmee

[10] PbEU 2014, L 124, Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

geeft het Bkl richting aan decentrale overheden bij het bereiken van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel.
Net als bij het Omgevingsbesluit ligt een belangrijke winst in het helder bij elkaar brengen, ordenen en harmoniseren van de verschillende regels. Deze zijn nu nog verdeeld over enkele wetten en tientallen AMvB's, dus over verschillende niveaus. Ook zijn ze vaak verschillend van aard en opzet. Bundeling op één niveau in het Bkl maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor burgers, bedrijven en overheden. Bovendien wordt tijdige implementatie van EU-richtlijnen eenvoudiger. Aan de bindende kracht of de borging van normstelling verandert niets. Deze blijft tot stand komen met een zorgvuldige procedure met betrokkenheid van publiek en parlement en bekendmaking in het Staatsblad. In totaal gaan in ieder geval zo'n 500 artikelen uit 37 huidige AMvB's op in het Bkl, waaronder het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.
Hieronder worden de belangrijkste onderwerpen uit het Bkl nader uitgewerkt.

B1. Instructieregels en normstelling

Instructieregels spelen een belangrijke rol bij het borgen van belangen. Ze regelen de doorwerking van normstelling voor de fysieke leefomgeving in plannen en besluiten van bestuursorganen. Alle onderwerpen waarvoor nu normen gelden, komen terug in het Bkl.
Zoals aangekondigd in de brief over de modernisering van het milieubeleid[11] heeft het RIVM de verschillende huidige normen voor de kwaliteit van de leefomgeving geïnventariseerd. Het RIVM heeft aangeduid hoe deze normen zijn ontstaan en heeft ze gerelateerd aan de achterliggende doelen van gezondheid en veiligheid. Ook schetst het RIVM hoe kan worden omgegaan met niet-genormeerde risico's. Bijgevoegd treft u het rapport aan[12]. Hiermee is ook invulling gegeven aan de toezegging hierover tijdens het Algemeen Overleg Modernisering milieubeleid van 10 september 2014[13].

Het RIVM-onderzoek onderbouwt dat de meeste normen goed voldoen. Bij een aantal normen plaatst het RIVM wel kanttekeningen. Het gaat dan om normen die niet eenduidig zijn gebaseerd op een dosis-effect relatie, zoals de normen voor geluid. Ook de Europese luchtnormen kunnen niet in alle gevallen gezondheidsschade uitsluiten. Bekeken wordt welke consequenties dit op termijn heeft voor de normen in het Bkl. Duidelijk is dat een (wetenschappelijk) traject om te komen tot betere normen een proces is van lange adem, helemaal waar het gaat om Europese normen. Vooralsnog worden daarom de huidige normen gehandhaafd voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en externe veiligheid. Hierbij blijft een gelijkwaardig beschermingsniveau gelden. Voor bodem en geluid lopen trajecten van beleidsvernieuwing. De resultaten hiervan zullen landen in aanvullingswetten op de Omgevingswet. Deze onderwerpen worden apart aan uw Kamer voorgelegd en besproken. Bij waterveiligheid is een dergelijk traject al doorlopen in het kader van het Deltaprogramma. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding ter herziening van de Waterwet.

---

[11] Brief van 10 maart 2014, Kamerstuk 28 663, nr. 55.
[12] Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet, RIVM Rapport 2014–0138, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[13] Toezegging 11848: «Bij het nader rapport inzake de Omgevingswet zal een brief worden toegevoegd met daarin de conclusies van het RIVM-onderzoek inzake milieunormen, en de contouren van het nieuwe milieunormenhuis.»

Het RIVM heeft ook de mogelijkheden geschetst hoe om te gaan met niet-genormeerde risico's. Wanneer nieuwe ontwikkelingen opkomen, zijn deze nog niet genormeerd. Toch kunnen er aanwijzingen zijn dat gezondheidsrisico's kunnen optreden. Dit speelde in de afgelopen periode bijvoorbeeld rondom zoönosen (Q-koorts). Ook wordt de discussie onder meer gevoerd rondom elektromagnetische straling. Wetenschappelijk onderzoek ter onderbouwing van nieuwe normen kan jaren duren. Waar dergelijke risico's relevant zijn, kan de gemeente daarmee rekening houden in het omgevingsplan in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk is om bij de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in het Bkl een specifieke voorzorgbepaling voor het bevoegd gezag op te nemen.

B2. Omgevingswaarden

In bepaalde gevallen stelt het Rijk landelijke omgevingswaarden vast. Deze zijn een maat voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In veel gevallen zijn deze omgevingswaarden niet één getal, maar een set van waarden, bijvoorbeeld voor de verschillende chemische stoffen die samen de luchtkwaliteit beschrijven. Omgevingswaarden moeten op grond van het wetsvoorstel worden gemonitord en verplichten tot het nemen van maatregelen bij (dreigende) overschrijding. Voor de rijksomgevingswaarden wordt de doorwerking naar de uitoefening van taken en bevoegdheden waar nodig vastgelegd in instructieregels en in de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Als uitgangspunt wordt terughoudend omgegaan met deze doorwerking. Een strikte doorwerking van omgevingswaarden naar individuele besluiten wordt zo veel mogelijk vermeden.

In het wetsvoorstel is geregeld dat het Rijk in ieder geval omgevingswaarden vaststelt voor een aantal specifieke onderwerpen. Deze rijksomgevingswaarden worden vastgelegd in het Bkl. Met uitzondering van waterveiligheid vloeien deze alle voort uit Europese richtlijnen:
- De kwaliteit van de buitenlucht.
- De chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen.
- De kwaliteit van zwemwater.
- De veiligheid van bij AMvB aangewezen primaire waterkeringen en van andere waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk.

Naast deze verplichte omgevingswaarden kunnen in het Bkl ook andere landelijke omgevingswaarden worden vastgesteld. Het kabinet overweegt dit slechts voor een zeer beperkt aantal gevallen. Een criterium daarbij is onder meer dat sprake is er van een Europese verplichting tot het halen van een norm, monitoring en het treffen van maatregelen in geval van (dreigende) overschrijding van de norm. Bovendien geldt dat een waarde voldoende objectiveerbaar moet zijn om als omgevingswaarde te kunnen worden vastgesteld. Ook moet het stellen van een omgevingswaarde doelmatig en proportioneel zijn.

Decentrale overheden hebben op grond van het wetsvoorstel ruimte om eigen omgevingswaarden vast te stellen. Provincies zijn hiertoe verplicht voor de veiligheid van waterkeringen die geen primaire waterkering zijn en niet bij het Rijk in beheer zijn. Dit geldt ook voor de gemiddelde overstromingskans per jaar van aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit.
Naast het vaststellen van eigen omgevingswaarden wordt in het Bkl geregeld in hoeverre decentrale overheden strengere omgevingswaarden mogen vaststellen bovenop de rijksomgevingswaarden. Denk bijvoor-

beeld aan binnenstedelijke luchtkwaliteit. Een gemeente kan hiermee nader invulling geven aan de eigen beleidsambities voor de kwaliteit van de lokale leefomgeving. Alleen voor de veiligheid van primaire waterkeringen worden de rijksomgevingswaarden uitputtend geregeld. Het is immers niet de bedoeling dat dezelfde dijk in de ene gemeente hoger moet zijn dan in de andere. Voor provincies bestond de bevoegdheid om strengere waarden te kunnen stellen al deels onder de Wet milieubeheer. Voor gemeenten is deze bevoegdheid nieuw.
Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de gemeente aan zet is voor het realiseren van alle omgevingswaarden. Dit houdt in dat de gemeente in principe het programma moet vaststellen bij (dreigende) overschrijding, gericht op het alsnog halen van de waarde. Dit houdt de uitvoering bij het bestuursorgaan dat hierop het beste kan sturen en bevordert het stellen van realistische omgevingswaarden. Als dat doelmatiger is, kan bij het vaststellen van de rijks- en provinciale omgevingswaarden ook een ander bestuursorgaan worden aangewezen. Ook kunnen gemeenten hieraan gezamenlijk uitvoering geven. Een regionale omgevingsvisie kan een goed vertrekpunt zijn voor een gezamenlijke aanpak voor een gebied.

B3. Instructieregels voor omgevingsplannen

Veel belangen worden geborgd door deze te verankeren in omgevingsplannen van gemeenten. In het omgevingsplan brengen gemeenten hun regels over de fysieke leefomgeving bijeen in één gebiedsdekkende regeling. Nu zijn dergelijke regels op gemeentelijk niveau nog verspreid over een groot aantal verschillende regelingen: het bestemmingsplan, de beheersverordening en andere gemeentelijke verordeningen.
Het omgevingsplan bevat regels die direct bindend zijn voor burgers en bedrijven, maar kan ook omgevingswaarden en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen bevatten. Bovendien geven de rijksregels op allerlei plaatsen ruimte voor maatwerkregels en hebben gemeenten ruimte om verschillende kwaliteiten te definiëren voor verschillende gebiedstypen (zoals rustige woonwijk, binnenstedelijk gebied, recreatiegebied, agrarisch gebied en natuurgebied). Met deze combinatie van mogelijkheden komt het Bkl tot een betere samenwerking tussen ruimtelijke regels en milieuregels. Het biedt gemeenten de mogelijkheid om in zwaarbelaste gebieden actief de gebruiksruimte te beheren. Het stelt hen in staat gebiedsgericht belangen af te wegen en met elkaar te verbinden.

Om het omgevingsplan goed te kunnen gebruiken is een vereenvoudiging nodig van de huidige instructieregels. In de huidige regelgeving zijn de eisen aan het bestemmingsplan nog verdeeld over meerdere besluiten, waaronder het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Luchthaven(indelings)besluiten en de AMvB's op het gebied van externe veiligheid. Deze regels verschillen onderling bovendien sterk in mate van doorwerking, juridische constructie, mogelijkheden tot bestuurlijke afweging, formulering en detailniveau. In het Bkl komen al deze regels helder bij elkaar. Daar waar dezelfde manier van doorwerking wordt bedoeld, wordt deze ook op dezelfde wijze geformuleerd. Hierdoor ontstaat een begrijpelijker en bruikbaarder geheel.
Belangrijke instructieregels voor het omgevingsplan in het Bkl betreffen externe veiligheid, geluidshinder van verkeer en industrie, cultureel erfgoed en nationale ruimtelijke belangen. In het laatste geval gaat het om zaken als de rijksvaarwegen, het kustfundament, de grote rivieren, de Waddenzee, hoofdwegen en landelijke spoorwegen, defensie, werelderfgoed, Natuurnetwerk Nederland en de elektriciteitsvoorziening.

B4. De watertoets

De watertoets is een instrument waarmee overheden inschatten wat de gevolgen zijn van een omgevingsplan of -verordening, een projectbesluit of een afwijkvergunning op het watersysteem. Op dit moment geldt nog een overlegplicht en een motiveringsplicht op grond van het Besluit ruimtelijke ordening. In het Bkl worden de waterbelangen steviger verankerd aan de voorkant van het besluitvormingsproces. Hiertoe wordt de watertoets omgezet naar een inhoudelijke beslisregel voor het omgevingsplan. Dit houdt in dat al bij het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Voor de duiding van die gevolgen moet de gemeenteraad de opvattingen betrekken van de waterbeheerder (meestal het waterschap of Rijkswaterstaat).
Ook wordt het bereik van de watertoets verbreed tot het projectbesluit en tot die onderdelen van de provinciale verordening, waarin functies aan locaties worden toegekend. Het inhoudelijke deel van de watertoets blijft ongewijzigd: de inhoud van de toets en het bijbehorende proces, die zijn verankerd in het Bestuursakkoord Water, de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) en de Handreiking watertoets.

B5. Beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning

Het Rijk stelt inhoudelijke regels voor de beoordeling van een vergunningaanvraag voor activiteiten in de leefomgeving. In de huidige wetgeving zijn deze beoordelingsregels nog verdeeld over meerdere wetten en AMvB's die soms weer naar elkaar verwijzen. In het Bkl worden alle beoordelingsregels op één plek bij elkaar gebracht en geharmoniseerd. De verschillende belangen blijven hierbij zichtbaar. De beoordelingskaders worden niet omgebouwd tot één allesomvattend integraal kader. Dat zou de eenvoud van de procedure en de rechtszekerheid van initiatiefnemers niet ten goede komen, zoals ook opgemerkt door de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Dan zouden ook bij de aanvraag voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit die past binnen het omgevingsplan, alle belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving opnieuw moeten worden afgewogen. Ook belangen die geen directe relatie hebben met de aangevraagde activiteit. In plaats daarvan geeft het Bkl aan waaraan het bevoegd gezag moet toetsen.

B6. Monitoring en informatie

De overheid monitort verschillende aspecten die van belang zijn om de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving te bepalen. Op basis van de resultaten van deze monitoring kan beleid worden gemaakt of bijgesteld. Hiermee vormt monitoring een belangrijke schakel in de beleidscyclus. Monitoring gebeurt al onder de huidige regelgeving op basis van Europese verplichtingen. Het uitgangspunt daarbij is dat niets anders of méér wordt gemonitord dan wat Europees is vastgelegd. Ook om nationale redenen wordt gemonitord en dat blijft ook onder het Bkl gebeuren. Het Rijk onderhoudt hiertoe verschillende meetnetten, bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Daarnaast monitoren de waterbeheerders de kwaliteit van primaire waterkeringen.
De monitoringsverplichtingen zijn nu nog verschillend in opzet. In het Bkl worden de monitoringsverplichtingen bij elkaar gebracht en qua terminologie, opzet en aanpak waar mogelijk geharmoniseerd. Daarbij gaat het om het tot stand komen van gegevens, het beheer en het vaststellen van gegevensproducten in de vorm van een verslag of kaart.

Hierbij speelt ook de digitalisering een belangrijke rol. Dit is verder uitgewerkt bij de doorsnijdende thema's.

C. Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving

Het voornemen is om onder de Omgevingswet twee AMvB's vast te stellen, die rechtstreeks werkende regels bevatten voor activiteiten in de leefomgeving. Deze algemene rijksregels zijn rechtstreeks gericht tot alle initiatiefnemers die deze activiteiten uitvoeren. Dat kunnen burgers, bedrijven en overheden zijn. De keuze voor twee AMvB's in plaats van één grote, is gemaakt vanuit de herkenbaarheid voor de doelgroepen. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bundelt de regels over activiteiten die in de regel door bedrijven worden verricht. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) komen regels samen voor activiteiten die door veelal bedrijven én burgers worden uitgevoerd, namelijk de regels over bouwwerken. In totaal gaan in elk geval zo'n 1.300 artikelen uit 25 AMvB's geheel of deels op in de nieuwe AMvB's. Hiermee wordt de inzichtelijkheid van de regels verbeterd. Door harmonisatie van de verschillende typen regels wordt meer logica aangebracht en wordt het gebruiksgemak vergroot.

Bij het stellen van regels over activiteiten is decentrale beleidsvrijheid het uitgangspunt («decentraal, tenzij...»). Het al dan niet stellen van regels is in beginsel een keuze van decentrale overheden. Zij staan het dichtst bij de lokale situatie en zijn veelal ook verantwoordelijk voor de handhaving van de regels. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet bepaalt voor welke categorieën van activiteiten het Rijk wel algemene regels moet en kan stellen. In de twee AMvB's worden deze regels vervolgens uitgewerkt in inhoudelijke voorschriften. Hierbij worden ook regels gesteld over de inzet van de verschillende instrumenten uit het wetsvoorstel: specifieke zorgplichten, meldingen, maatwerkvoorschriften, maatwerkregels en gelijkwaardigheid. De drie meest voorkomende soorten categorieën van activiteiten zijn:
- in het Bal: milieubelastende activiteiten, zoals het demonteren van auto's, het smelten en gieten van metalen of het opslaan van gevaarlijke stoffen;
- in het Bal: lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen, zoals het lozen van stoffen of warmte;
- in het Bbl: bouwactiviteiten, zoals de bouw van huizen of kantoren.

Deze worden hieronder nader uitgewerkt. Daarnaast regelen de twee AMvB's een aantal kleinere categorieën, zoals beperkingengebiedactiviteiten en de wateronttrekkingsactiviteit.

C1. Milieubelastende activiteiten

In de huidige regelgeving gelden algemene rijksregels voor activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Het gaat daarbij om zo'n 400.000 inrichtingen en vele andere activiteiten die ook buiten inrichtingen plaatsvinden, zoals mobiele puinbrekers, gesloten systemen voor warmte- en koudeopslag of lozingen in de bodem en rioolstelsels.

Beperking toepassingsbereik

Met het oog op het uitgangspunt «decentraal, tenzij...» is kritisch gekeken welke regels op rijksniveau moeten worden gesteld en welke beter passend zijn op decentraal niveau. Daarbij geldt het uitgangspunt dat als

het Rijk milieuregels stelt aan een activiteit, zij dan ook alle milieuaspecten van die activiteit regelt.
Het Rijk blijft vanuit zijn nationale verantwoordelijkheid om een bepaald veiligheidsniveau in Nederland te borgen, regels stellen aan activiteiten met een risico op het ontstaan van een significant milieueffect. Dat zijn activiteiten die door hun schaalgrootte potentieel aanzienlijk kunnen bijdragen aan de belasting van het milieu. Het gaat dan bijvoorbeeld om de activiteiten van de chemische industrie, de agrarische industrie, metaal of rioolzuiveringsinstallaties. Algemene regels kunnen ook volgen uit internationale verplichtingen, zoals voor het opslaan en verwerken van afval. Ten slotte worden rijksregels gesteld, omdat dit in een aantal gevallen doelmatiger en efficiënter is dan decentrale regels, bijvoorbeeld het opslaan van gevaarlijke stoffen. Uitgangspunt bij het stellen van algemene regels is de beste beschikbare techniek (BBT), waarmee in de meeste gevallen een acceptabel beschermingsniveau kan worden gerealiseerd. In veel gevallen zal voor het uitvoeren van een activiteit een voorafgaande meldingsplicht worden opgelegd, zodat het bevoegd gezag zicht heeft waar en wanneer deze activiteiten worden uitgevoerd.

Voor een aantal activiteiten zullen in het Bal in het geheel geen rijksregels meer gelden. Het gaat om activiteiten waar geen risico is op significante milieueffecten. Veelal zijn dit activiteiten waarbij het risico door technologische ontwikkeling is vervallen, zoals het ontwikkelen van foto's met een ontwikkelmachine. Ook activiteiten die nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer niet meldingsplichtig zijn, worden niet meer aangewezen als een te reguleren activiteit in de rijksregels. Het gaat bijvoorbeeld om kantoren, scholen, theaters en sportcomplexen. Voor een aantal regels geldt ten slotte dat deze beter passen bij een ruimtelijke beoordeling op lokaal niveau, zoals het uitrukken van hulpvoertuigen met sirenes, strooivelden en de lichtmasten bij sportvelden. In totaal gaat het om zo'n 70.000 gevallen die niet langer in rijksregels zullen worden geregeld. De gemeente kan op grond van lokale gevolgen bepalen of milieuregels nodig zijn. Alleen in bijzondere gevallen gelden nog specifieke rijksregels, bijvoorbeeld bij de opslag van gevaarlijke stoffen in een winkel.

Het toepassingsbereik van rijksregels wordt ook beperkt voor een aantal milieuaspecten. Dit geldt met name voor aspecten die samenhangen met de lokale situatie. Een voorbeeld zijn de huidige regels voor het voorkomen van milieugevolgen van verkeer van en naar een inrichting. Dit zijn overwegingen die met name samenhangen met de locatiekeuze en dus beter kunnen worden meegenomen in het omgevingsplan.

Specifieke zorgplicht

In het Bal wordt zoveel mogelijk gewerkt met concrete voorschriften. Ook wordt ruimte gegeven aan de mogelijkheid om andere maatregelen te treffen, waarmee een gelijkwaardig doel wordt bereikt. Voor aspecten waarvoor het stellen van concrete voorschriften niet nodig wordt geacht, maar die wel onder de reikwijdte van de AMvB vallen, wordt net als in de huidige algemene regels een specifieke zorgplicht opgenomen. Dit is een geconcretiseerde vorm van de algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, toegespitst op de milieubelastende activiteiten. De specifieke zorgplicht maakt beter duidelijk wat de zorg voor de fysieke leefomgeving inhoudt, met behoud van voldoende flexibiliteit om als vangnet te kunnen fungeren.

Bevoegd gezag

De gemeente is bevoegd gezag voor de onder algemene rijksregels gebrachte milieubelastende activiteiten. Uitzondering zijn activiteiten op defensieterreinen en bij mijnbouw.

C2. Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen

Dit onderdeel van het Bal heeft betrekking op het lozen van stoffen, warmte of water op het oppervlaktewater.

Beperking toepassingsbereik

In de huidige regelgeving wordt bij het lozen op oppervlaktewater onderscheid gemaakt tussen het geloosde water en de in het water aanwezige stoffen en warmte. Voor beide geldt van oudsher een verschillend regime, wat voor een initiatiefnemer moeilijk verklaarbaar is. Het is immers hetzelfde water uit dezelfde pijp. In het Bal worden deze twee aspecten bij elkaar gebracht.

Het Rijk regelt in ieder geval alle lozingsactiviteiten op rijkswateren. Ook wil het kabinet de lozingen vanuit Seveso-inrichtingen blijven reguleren en lozingen die plaatsvinden in samenhang met andere milieubelastende activiteiten uit het Bal. Het gaat dan om activiteiten waar ook sprake kan zijn van lozing in de bodem of op het riool (die vallen onder de milieubelastende activiteit). Voor de overige lozingen op regionale oppervlaktewateren wordt het stellen van regels overgelaten aan de waterschappen. In overleg met de Unie van Waterschappen en andere partijen die verantwoordelijk zijn voor het lozen wordt nog bezien, of bovenstaande verdeling voldoet.

Specifieke zorgplicht

Net als bij de milieubelastende activiteiten wordt voor lozingsactiviteiten zoveel mogelijk gewerkt met concrete voorschriften. Waar concrete voorschriften niet nodig zijn, wordt een specifieke zorgplicht opgenomen. Deze zorgplicht kan bijvoorbeeld worden ingezet voor aspecten die slechts incidenteel aandacht behoeven of bij eventuele milieurelevante lozingen die niet meer vergunningplichtig zijn.

Bevoegd gezag

Het Rijk is bevoegd gezag bij lozingsactiviteiten op rijkswateren, de waterschappen bij het lozen op regionaal water.

C3. Bouwactiviteiten

Op dit moment bevat het Bouwbesluit 2012 algemene rijksregels voor het bouwen, gebruiken, in stand houden en slopen van bouwwerken en voor het gebruiken en in stand houden van open erven en terreinen. Deze regels hebben tot doel om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid en duurzaamheid te beschermen.

Het Bbl bevat technische voorschriften aan bouwwerken per deelaspect, bijvoorbeeld de sterkte van de bouwconstructie bij brand. Hierbij wordt gewerkt met een doelvoorschrift (een te bouwen bouwwerk kan bij brand binnen redelijke tijd worden verlaten en doorzocht) en daarmee samenhangende middelvoorschriften (een deur is 30 minuten brandwerend). De initiatiefnemer kan aan de doelvoorschriften voldoen door de middelvoorschriften toe te passen, of door een gelijkwaardige maatregel te nemen.

Dit geeft ruimte voor innovatie en het zoeken naar de meest passende maatregel.
Bij complexere bouwwerken gelden potentieel grotere veiligheids- en gezondheidsrisico's. Daarom wordt gelijkwaardigheid bij de omgevingsvergunning preventief getoetst als onderdeel van de afhandeling van het bouwplan. Voor eenvoudiger bouwplannen die niet omgevingsvergunningplichtig zijn, volstaat repressief toezicht.

Beperking toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van het Bbl wordt voor een groot deel bepaald door het begrip bouwwerk. Het gaat daarbij om constructies van enige omvang. In het Bbl is het voornemen om het toepassingsbereik van de rijksregels verder te beperken tot die aspecten die centraal moeten worden geregeld. Dit sluit aan op het uitgangspunt van «decentraal, tenzij» dat in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is neergelegd. Dit geeft meer bestuurlijke afwegingsruimte aan decentrale overheden om aan de voorkant van het beleidsproces te bepalen of en welke regels nodig zijn.

- Uit het wetsvoorstel vloeit voort dat het Bbl geen betrekking meer zal hebben op open erven en terreinen. Gemeenten kunnen voortaan zelf bepalen of hiervoor gemeentelijke regels moeten gelden.
- De algemene rijksregels van het Bbl over veiligheid en gezondheid worden beperkt tot aspecten met significante gevolgen. Daarmee vervallen de regels die betrekking hebben op kleinschalige hinder en overlast. Gemeenten kunnen voortaan zelf bepalen of hiervoor gemeentelijke regels moeten gelden.
- De algemene regels over het gebruik van bouwwerken worden beperkt tot het aspect «brandveilig gebruik». Binnen de reikwijdte van de Omgevingswet kan de gemeente zelf regels stellen over andere aspecten van het gebruik, zoals voorschriften over de zindelijke staat van een bouwwerk.
- De algemene regels over de bruikbaarheid van bouwwerken worden beperkt tot de «fysieke toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking»[14]. Voor overige bruikbaarheidseisen aan gebouwen wordt ruimte gegeven aan de markt. Denk aan verplichte buitenruimten en opstelplaatsen voor aanrechten. Eigenaren en opdrachtgevers kunnen hier zelf de gewenste kwaliteit bepalen. Gemeenten kunnen geen aanvullende regels stellen over dit onderwerp, zodat hier niet alsnog regelgeving over ontstaat.

Deze veranderingen in de bouwwerkgerelateerde rijksregels betekenen dat het Bbl sterker dan de huidige bouwvoorschriften uitgaat van een risicobenadering. Aan bouwwerken met potentieel geringe veiligheids- of gezondheidsrisico's worden geen of lagere eisen gesteld dan aan bouwwerken met potentieel grotere risico's.

Specifieke zorgplicht

Het Bbl stelt voornamelijk concrete voorschriften. Wel geldt als vangnet een specifieke zorgplicht. Deze zorgplicht stelt net als nu, dat als gevolg van het handelen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid mag ontstaan of blijven bestaan. Bij de zorgplicht geldt voor bepaalde categorieën van bouwwerken ook een onderzoeksplicht naar de staat van een bouwwerk.

---

[14] Op basis van het VN «Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap» (CRPD), 13 december 2006.

Bevoegd gezag

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag voor het toezicht op de naleving van de algemene rijksregels over bouwwerken. Uitzondering is het toezicht op de naleving van de regels over het energielabel, die bij het Rijk liggen. In situaties waarin naast algemene regels ook een vergunningplicht geldt, kan het bevoegd gezag elders komen te liggen.

D. Doorsnijdende thema's

Een aantal thema's doorsnijdt de vier AMvB's, zoals de invloed op gezondheid of het omgaan met complexe bedrijven. Hieronder wordt nader ingegaan op deze thema's.

D1. De maatschappelijke doelen: Gezondheid en veiligheid

Eén van de maatschappelijk doelen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De Omgevingswet vormt hiermee onderdeel van een breder palet aan wetten die deze belangen borgen, zoals de Arbeidsomstandighedenwet, de stoffenwetgeving in de Wet milieubeheer en de Bestrijdingsmiddelenwet. In het wetsvoorstel is dit doel verankerd in artikel 1.3. In de AMvB's wordt dit verder uitgewerkt en geconcretiseerd. Dit gebeurt met omgevingswaarden (zoals voor water- en luchtkwaliteit) en instructieregels (zoals voor omgevingsveiligheid) in het Bkl en via algemene rijksregels in het Bal en het Bbl.

Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet biedt de instrumenten aan decentrale bestuursorganen om hun fysieke leefomgeving gezond en veilig te maken en te houden. Ten eerste worden beide aspecten in een vroegtijdig stadium integraal meegenomen in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan (en in de provinciale omgevingsverordening). Daarmee komen gezondheid en veiligheid veel eerder en centraler aan bod dan voorheen en worden ze mede sturend op de initiatieven in de leefomgeving, in plaats van dat deze belangen achteraf belemmerend werken.
Ten tweede krijgen gemeenten en provincies in het Bkl ruimte om ten opzichte van de meeste rijksomgevingswaarden strengere omgevingswaarden vast te stellen. Dit geeft mogelijkheden om in kwetsbare of sterk belaste gebieden (waar een cumulatie van gevolgen speelt) aanvullende eisen te stellen en de gebruiksruimte te reguleren. De stichting Natuur en Milieu bekijkt bijvoorbeeld momenteel in de gemeente Utrecht hoe het nieuwe instrumentarium kan worden ingezet voor de reductie van roet.
Ten slotte komt er meer ruimte voor maatwerk in het Bal en het Bbl. De provincie Noord-Brabant experimenteert nu al met maatwerkvoorschriften voor geur en fijn stof op basis van de Crisis- en herstelwet. Doel is om te komen tot bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving en de volksgezondheid in het gebied. Daarbij maakt de provincie gebruik van de mogelijkheid om nu reeds een omgevingsverordening te maken in het licht van de Omgevingswet in plaats van een verordening gericht op alleen ruimte.

D2. Flexibiliteit

In de AMvB's worden instructieregels en omgevingswaarden opgenomen (in het Bkl) en rechtstreeks werkende rijksregels (in het Bal en het Bbl) gesteld aan activiteiten in de leefomgeving. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving. Uitgangspunt daarbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau. De meeste activiteiten kunnen eenvoudig binnen deze grenzen plaats-

vinden. Voor milieubelastende activiteiten geldt bijvoorbeeld dat deze al decennialang zijn gebaseerd op beste beschikbare technieken en preventieve, brongerichte maatregelen en dat blijft ook zo. Voor veel activiteiten heeft dit geleid tot een daling van emissies en andere gevolgen voor het milieu. Verdere flexibiliteit is dan niet nodig.

In een aantal situaties bestaat wel behoefte aan de mogelijkheid om maatwerk te kunnen bieden of een lokale afweging te kunnen maken. Dit kan zijn omdat het verwezenlijken van lokale ambities of het aanpakken van een gebiedsgericht vraagstuk vraagt om strengere eisen. Het kan ook zijn omdat de landelijke regels in een bepaalde situatie te knellend zijn, zonder dat de leefomgeving hier baat bij heeft. De situatie in een drukke stadswijk is immers anders dan op de Veluwe. De praktijk is divers en geen enkele regel kan elke uitzondering afdekken en rekening houden met alle specifieke lokale omstandigheden. Daarom moet regelgeving bepalingen in zich hebben die zorgen voor flexibiliteit. Ook de huidige regelgeving kent hiertoe nu al allerlei mogelijkheden. Deze zijn nu echter nog versnipperd en soms moeilijk te vinden of toe te passen. Daarmee sorteren ze niet het gewenste effect, namelijk om betere afwegingen te maken. Ook bieden ze niet altijd de ruimte die nodig is en waar bestuurders om vragen om hun verantwoordelijkheden rondom een samenhangende benadering daadwerkelijk te kunnen waarmaken

Om de juiste mate van flexibiliteit te kunnen bieden wordt in de AMvB's een aantal stappen gezet. Ten eerste worden de bestaande mogelijkheden gebundeld en waar mogelijk geharmoniseerd. Hierdoor worden deze beter toegankelijk en bruikbaar. Ten tweede is in het Bkl, het Bal en het Bbl specifiek gekeken waar extra speelruimte nodig en wenselijk is. Aan welke knoppen daarbij kan worden gedraaid, wordt bepaald door de aard en behoefte van het beleidsterrein, door Europese regels en internationale afspraken en door de ruimte die al dan niet bestaat binnen een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het gaat om een beperkt aantal gevallen die hieronder worden weergegeven.
Bij het invullen van de flexibiliteitsbepalingen is het belangrijk dat deze spelen op drie niveaus. Het gaat om het bieden van ruimte in rijksregels, om mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk en individueel maatwerk bij beschikking. Het kabinet wil geen ongewenste stapeling van flexibiliteitsbepalingen. Elke vorm van flexibiliteit is daarom gekoppeld aan een specifiek instrument van het wetsvoorstel. Deze flexibiliteitsmogelijkheden staan naast elkaar.

De bepalingen in het Bkl, ook voor flexibiliteit, zijn gericht op bestuursorganen. Hier wordt dan ook meestal gesproken over de bestuurlijke afwegingsruimte die nodig is om te kunnen omgaan met uiteenlopende gebiedsopgaven. In het Bkl gaat het, anders dan vaak het beeld is, niet zozeer om het mogen afwijken van de hoogte van een norm. Veel vaker gaat het erom hoe de norm doorwerkt in besluiten en in hoeverre tijdelijk van de norm mag worden afgeweken. Hiermee kan de bescherming beter worden toegespitst op de daadwerkelijk te beschermen belangen. Voor omgevingsveiligheid en erfgoed is de afwegingsruimte nu al voldoende en wordt deze in het Bkl alleen verder verduidelijkt. Ook voor waterkwaliteit blijft de afwegingsruimte op het huidige niveau. Waar het Bkl wel meer ruimte wil gaan bieden, is bij nationale ruimtelijke belangen, luchtkwaliteit en waterveiligheid.

- Nationale ruimtelijke belangen worden in de huidige regelgeving geborgd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Met de Omgevingswet worden deze belangen opgenomen in de integrale rijksomgevingsvisie. Ze worden geborgd in het Bkl, met name door instructieregels te stellen over de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening. Voor het

kustfundament, grote rivieren, primaire waterkeringen en vrijwaringszones rond rijksvaarwegen wordt gestreefd naar meer ruimte voor maatwerk door in het Bkl een minder dwingende formulering te gebruiken of door meer uitzonderingen op te nemen. Dit geeft meer gebruiksruimte. Voor reserveringsgebieden die pas op langere termijn nodig zijn, worden de mogelijkheden verruimd om ze tijdelijk anders te benutten. De Ladder voor duurzame verstedelijking wordt momenteel geëvalueerd. In het voorjaar wordt onder andere met de VNG en het IPO besproken of aanpassing van de regels en de handreiking nodig is. Het is de bedoeling om de ladder op zodanige wijze in het Bkl op te nemen, dat het doel beter wordt bereikt en het gebruik wordt vergemakkelijkt.

- Luchtkwaliteit kent harde Europese normen die ook in het Bkl gewoon overeind blijven als omgevingswaarden. Daarbij zal de programmatische aanpak van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) na 2016 naar verwachting niet langer noodzakelijk zijn[15]. De prognoses zijn dat de normen tegen die tijd nagenoeg overal zijn gehaald, onder meer door het schonere wagenpark. Als dit wordt gerealiseerd, maakt dit in de meeste gevallen een eenvoudiger werkwijze mogelijk om aan te tonen dat wordt voldaan aan de norm. Bij grote ontwikkelingen in gebieden die tegen de grenswaarden zitten, blijft het nodig om nauwkeurig te rekenen en zo nodig maatregelen te nemen. Door landelijke monitoring door het RIVM blijft steeds de vinger aan de pols.
- De normstelling voor waterveiligheid is opnieuw uitgedacht in het Deltaprogramma[16]. Hiertoe is een wetsvoorstel in voorbereiding voor een tussentijdse herziening van de Waterwet. Hierover zal separaat met uw Kamer worden gesproken. De uitkomsten hiervan zullen ook hun weerslag krijgen in het Bkl. Hierbij ontstaat extra afwegingsruimte voor waterbeheerders, zonder dat dit de bescherming vermindert. Ten eerste ontstaat meer ruimte door het werken met het concept meerlaagse veiligheid. Dat betekent dat bij de formulering van de omgevingswaarden niet alleen wordt ingezet op veiligheid door dijken, maar ook op slimme combinaties van preventie, rivierverruiming, ruimtelijke inrichting en/of rampenbestrijding. Ten tweede wordt bij de omgevingswaarden voor waterveiligheid een bandbreedte ingebouwd in de normeringssystematiek. Ten slotte worden de omgevingswaarden vastgesteld op basis van de deltabeslissingen met een tijdshorizon van 2050. Dit biedt voldoende ruimte om te prioriteren en flexibel om te gaan met de beschikbare ruimte en middelen.

De komende periode wordt in het kader van bestuurlijke afwegingsruimte nog gekeken naar beperkingen rond luchthavens, geur, zwemwater en grondwater. De beleidsvernieuwing voor bodem, geluid en ammoniak loopt via eigenstandige aanpassingswetten – en besluiten en zal in dat kader met uw Kamer worden besproken. De resultaten hiervan zullen weer in de Omgevingswet en het Bkl worden opgenomen.

Het Bal en het Bbl bieden waar nodig ruimte in de algemene regels voor burgers en bedrijven (via maatwerk). In het Bal worden de bestaande maatwerkmogelijkheden gebundeld per categorie van activiteiten. Maatwerkmogelijkheden kunnen betrekking hebben op invullen, aanvullen of afwijken van algemene regels. Wat afwijken van rijksregels betreft, worden twee situaties onderscheiden.

---

[15] Kabinetsbesluit Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 12 december 2013, Kamerstuk 30 175, nr. 191.

[16] Deltaprogramma 2015 «Werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden», Kamerstuk 34 000 J, nr. 4.

Ten eerste gaat het om situaties waar de landelijke uitwerking van preventieve regels onnodige effecten heeft voor een initiatiefnemer. Een voorbeeld is het verplichte gebruik van een vetafscheider bij het lozen van afvalwater van de bereiding van voedingsmiddelen. Bij kleine lozingen kan het vetgehalte in het water zo laag zijn dat het gebruik van een vetafscheider niet doelmatig is en het gebruik ervan daarom niet als beste beschikbare techniek kan worden gekwalificeerd.
Ten tweede gaat het om situaties, waarin een lokaal bevoegd gezag aanvullende eisen wil stellen bovenop de algemene regels. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om te voorkomen dat een activiteit ondanks alle regels, lokaal toch grote gevolgen heeft. Dit kan spelen wanneer de omvang van een activiteit op een specifieke locatie toch tot een te hoge milieubelasting leidt, bijvoorbeeld een grote lozing op een klein oppervlaktewater. Ook kan sprake zijn van een optelsom van verschillende emissies op een bepaalde locatie. Denk bijvoorbeeld aan de cumulatie van luchtemissies vanuit naburige veehouderijen. Hiertoe worden in het Bal de mogelijkheden vergroot om maatwerkregels stellen in het omgevingsplan.

In het Bbl geven doelvoorschriften en de mogelijkheden om gelijkwaardige maatregelen te nemen in de meeste gevallen voldoende ruimte. In individuele gevallen kan het toch voorkomen dat behoefte is aan maatwerk. De huidige regelgeving geeft het bevoegd gezag hiertoe nu al de volgende mogelijkheden. Deze mogelijkheden worden ingepast in het systeem van het Bbl:

- Het bevoegd gezag kan in bijzondere gevallen op verzoek van een aanvrager ontheffing verlenen van de technische nieuwbouweisen. Hierbij geldt een adviesrecht met instemming van de Minister voor W&R.
- Het bevoegd gezag kan, indien noodzakelijk, een verplichting opleggen tot het treffen van voorzieningen aan een bestaand bouwwerk, mits het niveau niet hoger komt te liggen dan de technische nieuwbouweisen.
- Het bevoegd gezag kan na een gebruiksmelding nadere voorwaarden opleggen aan het gebruik van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.
- Het bevoegd gezag kan na een sloopmelding nadere voorwaarden opleggen aan het slopen van het bouwwerk als deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen of beperken van een onveilige situatie bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden.
- Aan een monumentenvergunning verbonden voorschriften gaan boven technische eisen uit de algemene rijksregels voor het vernieuwen, veranderen of vergroten van een bestaand bouwwerk.

In aanvulling op deze mogelijkheden introduceert het Bbl een nieuwe, gebiedsgerichte maatwerkmogelijkheid rondom energiezuinigheid en duurzaam bouwen. Gemeenten kunnen door een maatwerkregel in het omgevingsplan gebieden aanwijzen, waar voor nieuwbouw strengere energiezuinigheidseisen gelden of strengere milieuprestatie-eisen aan de toe te passen bouwmaterialen. Dit geeft ruimte aan de lokale ambities van gemeenten. De gemeente Meppel experimenteert nu al met deze mogelijkheid op basis van de Crisis- en herstelwet. Hier wordt momenteel de energiezuinige woonwijk «Nieuwveense Landen» gebouwd waar de gemeente zwaardere eisen stelt aan isolatiewaarden.

Bij veranderende regels over flexibiliteit kan bij betrokken partijen onzekerheid ontstaan welke ruimte andere partijen (bedrijven, overheden) ter beschikking krijgen. Wat heeft dit voor gevolgen voor de rechtsbescherming en de kwaliteit van de leefomgeving? Bij het ontwikkelen van

de flexibiliteitsmogelijkheden is de vraag naar een verstandige inperking van de speelruimte steeds aan de orde. De AMvB's worden op deze vragen ook nog uitdrukkelijk getoetst, eerst met specifieke botsproeven en vervolgens aan de hand van de wettelijk verplichte toetsen en brede consultatie. In het kort kan over deze punten een aantal dingen worden gezegd.

Met betrekking tot rechtszekerheid zijn de meeste flexibiliteitsmogelijkheden al ingekaderd en omkleed met waarborgen op wetsniveau. Zo kan een ontheffing van een instructieregel alleen worden verleend als sprake is van een onevenredige belemmering van de taak of bevoegdheid waarop de instructieregel betrekking heeft. Ook maatwerk kan alleen worden gesteld met het oog op dezelfde inhoudelijke belangen die de algemene regels beogen. In beide gevallen kan de keuze van het bevoegd gezag worden aangevochten bij de rechter. Dit stelt eisen aan een goede motivering van de afwijking door het bestuursorgaan. Mede daartoe kaderen bestuursorganen zelf ook hun eigen ruimte in met behulp van beleidsregels, programma's en een omgevingsvisie. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het meer duidelijkheid geeft aan alle betrokken partijen.

Het waarborgen van de kwaliteit van de leefomgeving is een belangrijk doel dat door alle AMvB's heen speelt. Dit doel is niet nieuw, noch is het bieden van flexibiliteitsmogelijkheden hierbij nieuw. Het is daarmee ook niet te verwachten dat partijen plotseling veel meer ruimte zullen zoeken ten koste van de leefomgeving, zeker gezien de waarborgen die hierbij zijn opgenomen. Wat wel nieuw is, is dat de stelselherziening een duidelijke impuls geeft door kwaliteit een integraal onderdeel te maken van alle afwegingen van bestuursorganen over de leefomgeving vanaf het begin van de beleidscyclus. Daarmee worden partijen gedwongen om vanaf het begin na te denken over hun keuzes en over de eventuele gevolgen daarvan. Ze kunnen dan een betere afweging maken. Bovendien kan het belang van een gezonde en veilige leefomgeving ook agendazettend gaan werken. Burgers kunnen hierom vragen en de ambities van bestuursorganen op dit punt aanwakkeren. De AMvB's geven ook hiertoe de noodzakelijke ruimte.

D3. Inrichtingen en activiteiten

In de huidige regelgeving speelt bij de algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten het begrip inrichting nog een belangrijke rol. Dit begrip is in het verleden ontstaan met het oog op de afbakening van vergunningplicht. Het is later ook ingevoerd voor algemene regels. Nederland kent op grond hiervan nu zo'n 400.000 inrichtingen waarvoor algemene regels gelden.

Het gebruik van het begrip inrichting kent een aantal nadelen. Ten eerste is het begrip voor veel bedrijven en activiteiten onnodig ruim. Vaak is slechts voor een deel van de inrichting echt nodig om rijksregels te stellen met het oog op de gevolgen voor het milieu. Ten tweede sluit het Nederlandse inrichtingenbegrip niet altijd goed aan bij de EU-regelgeving, want implementatie van richtlijnen bemoeilijkt. Ten slotte zijn de regels versnipperd over verschillende wetten en AMvB's doordat de activiteiten al dan niet aan het inrichtingenbegrip zijn verbonden.

In de stelselherziening is daarom gekozen om rijksregels voortaan direct te stellen aan helder beschreven activiteiten. De mate van milieubelastendheid is daarbij maatgevend. Hierdoor heeft het grootste deel van het bedrijfsleven straks nog maar te maken met één eenduidig wettelijk regime, ongeacht waar of voor hoe lang activiteiten plaatsvinden.

Voor de meeste bedrijven werkt het opheffen van het inrichtingenbegrip goed uit. Voor een klein aantal van zo'n 3.500 complexe bedrijven vraagt dit extra aandacht. Het gaat om grote bedrijven die vallen onder de

richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn, zoals chemiebedrijven. Bij deze bedrijven moet op grond van het EU-recht een integrale beoordeling worden toegepast van alle samenhangende activiteiten. Daarom wordt in deze gevallen aangesloten op de voor de industrie beter hanteerbare Europese begrippen «IPPC-installatie» en «Seveso-inrichting». Deze worden in het Omgevingsbesluit als één milieubelastende activiteit aangewezen. Voor deze activiteit komt er één bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, namelijk de provincie.

Een aantal industriële complexen maakt nu gebruik van één koepelvergunning, zoals de High Tech Campus Eindhoven. Hierdoor kunnen zij gebruik maken van gezamenlijke voorzieningen, zoals een gezamenlijke opslag van gevaarlijke stoffen of een zuiveringsinstallatie voor het gehele terrein. Bovendien helpt de koepelvergunning bij het omgaan met de gebruiksruimte op een terrein, zoals emissies of risicocontouren. De nieuwe AMvB's blijven beide zaken faciliteren.

D4. Vermindering onderzoekslasten

Vermindering van onderzoekslasten is een belangrijk onderdeel van de stelselherziening. Onderzoekslasten ontstaan onder meer door onderzoek ten behoeve van vergunningen of een omgevingsplan of door verplichte monitoring. In de meeste gevallen is dit een goed middel ter onderbouwing van een besluit of ter controle en bijsturing. Soms vallen de onderzoekslasten echter onevenredig hoog uit ten opzichte van het te bereiken doel en kan dit slimmer en goedkoper. Hiermee wordt in de AMvB's invulling gegeven aan het advies van Actal bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet op dit onderwerp.

Op hoofdlijnen zijn er drie manieren om onderzoekslasten te verminderen in de AMvB's: fasering, versobering en hergebruik. Fasering heeft betrekking op het moment wanneer onderzoek moet worden gedaan en in welke mate. Dit speelt met name bij het omgevingsplan. Op dit moment moeten bij wijziging van een bestemmingsplan nog alle gevolgen van een bepaalde bestemming worden onderzocht inclusief allerlei fictieve uitvoeringsvarianten. Dat kan zeker bij globale bestemmingsplannen leiden tot hoge kosten. In het omgevingsplan wordt het door de brede reikwijdte mogelijk om de vraag *of* een functie mogelijk is op een locatie, te splitsen van de vraag *hoe* hieraan specifiek invulling wordt gegeven. Dit betekent dat een deel van het onderzoek pas hoeft te worden uitgevoerd bij de vergunningverlening en dat uiteindelijk alleen de varianten worden onderzocht die daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dat scheelt onnodig onderzoek.
Een voorbeeld is geluidsonderzoek voor een binnenstedelijk transformatiegebied. De vraag of het wenselijk is om op de betreffende locatie woningen mogelijk te maken, kan met een quick scan worden beantwoord. Vervolgens worden in het omgevingsplan randvoorwaarden opgenomen waaronder dit kan (bijvoorbeeld de maximale belasting op de gevel). Pas als een initiatiefnemer de activiteit wil gaan uitvoeren en een omgevingsvergunning aanvraagt, is nader onderzoek nodig.

Versobering gaat over het beter toespitsen van onderzoek op de relevante zaken met significante gevolgen. Alleen die informatie wordt verzameld, die noodzakelijk is voor de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is het werken met het concept «niet-in-betekenende-mate» (NIBM), zoals dat nu ook geldt voor luchtkwaliteit. In dit domein kan nu al relatief eenvoudig worden vastgesteld of een initiatief in betekenende mate zorgt voor een verslechtering van de luchtkwaliteit. In veel kleinere gevallen betekent dit dat relatief duur en tijdrovend nader onderzoek achterwege kan blijven,

omdat de gevolgen voor de fysieke leefomgeving verwaarloosbaar zijn. Uit de monitoring blijkt of al deze kleine ontwikkelingen tezamen niet een te grote belasting opleveren voor de fysieke leefomgeving. In het Bkl wordt gekeken waar dit systeem breder kan worden ingezet. Andere manieren om onderzoekslasten te verminderen zijn het werken met vuistregels en het beter afstemmen van de mate van detailniveau van onderzoek.

Bij hergebruik gaat het om het meermaals mogen gebruiken van informatie ten behoeve van besluitvorming. Een belangrijke stap hierin is om bestaande informatie beter te ontsluiten, zodat deze ook daadwerkelijk beschikbaar is om hergebruikt te worden. Het gaat dan vooral om onderzoeks- en monitoringsgegevens. Dit is geen triviale opgave. Veel informatie is nu nog wisselend van vorm, kwaliteit en vindbaarheid. Voor bestemmingsplannen geldt bijvoorbeeld dat deze niet of nauwelijks gebruik kunnen maken van monitoringsgegevens. Bij het opstellen van het bestemmingsplan richt een deel van het onderzoek zich dan ook op het (opnieuw) in kaart brengen van de achtergrondwaarden in de fysieke leefomgeving. Deze onderzoeken worden vervolgens maar beperkt beschikbaar gesteld voor hergebruik. Het is nog niet vanzelfsprekend om deze ook te gebruiken bij omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan. Om dit breed te verbeteren, is een brede sturing en afstemming nodig. Hiertoe is het concept van de Laan van de Leefomgeving ontwikkeld (zie ook «Digitalisering»).

D5. Digitalisering

In de Omgevingwet en de AMvB's wordt de basis gelegd voor een goede digitale ondersteuning van het omgevingsrecht. In de huidige tijd is dit een belangrijke randvoorwaarde voor burgers, bedrijven en bestuursorganen. Digitalisering is nodig om op eenvoudige wijze informatie te verzamelen over de fysieke leefomgeving en de regels die daar gelden. Digitalisering speelt bovendien een belangrijke rol om informatie te kunnen uitwisselen (bijvoorbeeld ten behoeve van vergunningen). Het is daarom van belang voor een goede implementatie van de Omgevingswet.

Als eerste stap om te komen tot een goede digitale ondersteuning is een definitiestudie uitgevoerd. Deze studie is ter informatie bijgevoegd bij deze brief[17]. Met de definitiestudie is beoogd om het concept van de Laan van de Leefomgeving uit te werken, als bouwsteen voor de verdere besluitvorming. Centraal in dit concept staat dat niet langer wordt gewerkt vanuit de vele huidige, losstaande systemen, maar vanuit één samenhangend, vraaggestuurd digitaal stelsel. Door de huidige systemen en bestaande informatie beter te organiseren en slim te verbinden worden de kwaliteit en de bruikbaarheid vergroot. Hierdoor kan de beschikbare informatie beter worden gebruikt.

Het streefbeeld waar de Laan naartoe werkt, is dat alle reeds aanwezige, kwalitatief goede informatie over de leefomgeving eenvoudig beschikbaar wordt gesteld voor initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag. Dit is informatie afkomstig uit eerdere onderzoeken, monitoring en basisregistraties, maar ook uit bijvoorbeeld omgevingsplannen. Deze informatie wordt zoveel mogelijk toegespitst op een specifieke ontwikkeling en wordt gebruikt voor het nemen van besluiten, zoals voor een vergunning of het opstellen van een omgevingsplan. Het betreft in beginsel open data die kosteloos worden verstrekt.

---

[17] Naar de Laan van de Leefomgeving, 26 september 2014, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Met dit systeem kunnen de onderzoekslasten van burgers, bedrijven en overheden voor het verzamelen van informatie verminderen. Ook biedt dit kansen voor een betere belangenafweging en snellere besluitvorming, omdat initiatiefnemers, belanghebbenden en het bevoegd gezag toegang hebben tot dezelfde informatie. Alleen waar informatie niet beschikbaar is, moeten partijen eigen onderzoek doen. Ook blijft het natuurlijk nodig om de informatie te interpreteren voor de eigen activiteit. Er wordt vanuit gegaan dat de Laan voor de Leefomgeving geen nieuwe eisen introduceert voor de bestaande basisregistraties.

Om dit streefbeeld te bereiken moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de kwaliteit en de betekenis van gegevens op de Laan. Informatie en (bestaande) ICT-voorzieningen moeten met behulp van standaarden op een logische wijze met elkaar worden verbonden. De nadruk ligt hierbij op het realiseren van een gedegen stelsel in organisatorische en financiële zin. Het concept van de Laan bestaat uit drie hoofdonderdelen:

- De gebruiker krijgt toegang tot de Laan via een gebruikerstoepassing, zoals een portaal met kaarten of een loket voor vergunningen en meldingen. De Laan wordt een open systeem, waarop innovatieve bedrijven ook hun eigen apps en voorzieningen kunnen aansluiten.
- De Laaninfrastructuur leidt de vragen van de gebruiker op een veilige en efficiënte wijze door naar de informatiehuizen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de standaarden die inmiddels zijn gerealiseerd als onderdeel van het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid (NUP).
- De informatiehuizen aan de Laan beheren de informatie die nodig is om deze vragen te kunnen beantwoorden. In deze huizen worden de ruwe data die in een domein beschikbaar zijn, omgezet naar op de vraag toegespitste, gevalideerde informatieproducten. Per huis wordt dit nader uitgewerkt en worden hierover werkafspraken gemaakt. Er zijn informatiehuizen voorzien voor geluid, water, bodem & ondergrond, natuur, externe veiligheid, lucht, cultureel erfgoed, ruimte, bouw en afval.

Voor de gebruiker zitten de laaninfrastructuur en de informatiehuizen «onder de motorkap». Hij krijgt alleen de gevraagde informatie gepresenteerd, bijvoorbeeld als kaartlaag.

De verschillende onderdelen van de Laan van de Leefomgeving worden verankerd in de Omgevingswet, AMvB's en ministeriële regelingen. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de Commissie Elias[18] om vroegtijdig te starten met het denken over ICT. Het gaat daarbij onder meer om het verankeren van het loket (nu Omgevingsloket Online en Activiteiten Internet Module), het aanwijzen van de informatiehuizen, het vastleggen van aansluitvoorwaarden voor de informatiehuizen in verband met de te leveren kwaliteit en het stellen van regels aan het aanleveren van gegevens. Hiermee worden de randvoorwaarden geschapen voor het realiseren van de Laan.

In de definitiestudie is de Laan van de Leefomgeving indicatief doorgerekend op kosten en baten binnen de overheid. De studie geeft aan dat het saldo van de kosten en baten voldoende positief is om het concept verder uit te werken. De Laan levert bovendien financiële baten op voor het bedrijfsleven.
Gezien de complexiteit van dit voorgestelde traject en de daarmee samenhangende risico's is het essentieel om de aanbevelingen van de

[18] Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, 15 oktober 2014, Kamerstuk 33 326, nr. 5.

Commissie Elias en het kabinetsbesluit hierover[19] blijvend aandacht te geven en regelmatig de kritische blik van buiten te betrekken in de vorm van second opinions en gateway reviews. Eén belangrijke les is om de Laan op te bouwen in heldere stappen met go/no-go-momenten. De eerste mijlpaal is de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet. Op dat moment moeten het elektronisch indienen van aanvragen en meldingen bij één loket, het ontsluiten van omgevingsdocumenten en de daarvoor relevante onderdelen van de Laaninfrastructuur zijn gerealiseerd. In de jaren daarop kan de Laan verder stapsgewijs worden uitgebouwd.

Voorafgaand aan realisatie moeten de betrokken overheden de komende tijd eerst goede afspraken maken over governance, bekostiging en de planning hiervan. Hiertoe wordt een bestuursakkoord voorbereid. De definitiestudie is hierbij een bouwsteen. Met het bestuursakkoord wordt bepaald in hoeverre de betrokken overheden de Laan van de Leefomgeving daadwerkelijk willen realiseren. De heer J.C. Verdaas is gevraagd om het komend half jaar dit bestuursakkoord voor te bereiden.
Het bestuursakkoord zal niet alleen de digitalisering, maar ook de andere aspecten van de implementatie van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet omvatten. Deze implementatie zal een breed pakket aan maatregelen beslaan: expertteams die overheden helpen bij de overgang naar een integrale benadering bij visie- en planvorming, cursussen en opleidingen voor vergunningverleners en een landelijk informatiepunt waar burgers, bedrijven en overheden terecht kunnen met vragen over de Omgevingswet. Het is een gezamenlijke opgave van Rijk en medeoverheden om deze grote omslag in de aanpak van de fysieke leefomgeving goed te laten landen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

[19] Kabinetsreactie op het Eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten, 30 januari 2015, Kamerstuk 33 326, nr. 13